

Ennakkovaikuttaminen: Digitaalinen oikeudenmukaisuus – EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastus

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on käynnistänyt toimivuustarkastuksen selvittääkseen, tarjoaako nykyinen EU:n kuluttajalainsäädäntö korkeatasoisen kuluttajansuojan digitaalisessa ympäristössä. Toimivuustarkastuksessa tarkastellaan, tarjoavatko seuraavat EU:n kuluttajansuojasäädökset korkeatasoisen suojan digitaalisessa ympäristössä:

- sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi 2005/29/EY
- kuluttajien oikeuksia koskeva direktiivi 2011/83/EU (kuluttajaoikeusdirektiivi)
- kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi 93/13/ETY (sopimusehtodirektiivi).

Komissio on 28.11.2022 avannut julkisen kuulemisen, jonka määräaika päättyy 20.2.2023.

Tässä muistiossa esitetyn kannan pohjalta on tarkoitus esittää valtioneuvoston vastaus komission julkisessa kuulemisessa, minkä lisäksi kannan pohjalta voidaan osallistua asiaa koskevaan jatkovalmisteluun. Suomen lopullinen kanta mahdollisiin asiassa seuraaviin lainsäädäntöehdotuksiin määritellään siinä vaiheessa, jos komissio julkaisee tällaisia ehdotuksia.

Suomen kanta

Yleistä

Valtioneuvosto korostaa, että tavoitteena tulisi kuluttajansuojan alalla olla horisontaalinen, riittävän yleisluonteinen sääntely, jotta sääntely olisi sovellettavissa myös uudenlaisiin ilmiöihin digitaalisessa ympäristössä eikä sitä olisi tarvetta alinomaa muuttaa.

Muutaman viime vuoden aikana EU:ssa on annettu runsaasti digitaaliseen ympäristöön liittyviä säädöksiä, joita on sovellettu joko vain lyhyen aikaa taikka niiden soveltaminen ei ole edes vielä alkanut. Valtioneuvosto korostaa, että on ensiarvoisen tärkeää saada kokemusta jo annetun lainsäädännön soveltamisesta ja säännösten toimivuudesta käytännössä ennen kuin aletaan valmistella uutta sääntelyä samasta aihepiiristä. Kynnyksen uusien säädösaloitteiden antamiseen kiirehtien tulee olla korkea ja tärkeää on ennen uusien aloitteiden antamista arvioida perusteellisesti, millä tavoin yleislausekkeisiin perustuva horisontaalinen kuluttajansuojasääntely soveltuu jo nykyisellään digitaalisessa ympäristössä ilmeneviin ongelmatilanteisiin.

Valtioneuvosto on huolissaan sääntelyn pirstaloitumisesta ja siitä, että sääntely sen runsauden ja yksityiskohtaisuuden vuoksi muodostaa hallitsemattoman kokonaisuuden niin kuluttajille, yrityksille kuin sääntelyn noudattamista valvoville viranomaisille. Kun viime vuosina annetun ja vielä tulossa olevan lainsäädännön soveltamisesta on saatu riittävästi kokemusta, olisi arvioitava, olisiko paikallaan koota kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset horisontaalisiin kuluttajansuojasäädöksiin sektorikohtaisen erityissääntelyn sijaan. Näin voitaisiin paitsi tehdä helpommaksi yrityksille tietää kuluttajansuojasäännöksistä johtuvat velvollisuutensa myös välttää perusteettomat sääntelyaukot ja epäjohtonmukaisuudet sääntelyssä.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena myös jatkuvasti kasvavaa ennakkotiedonantovelvoitteiden määrää. Kuluttajille annettavaa informaatiota koskevia vaatimuksia sisältyy runsaasti sekä voimassa olevaan, että valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Kuluttajan kannalta ei ole välttämättä hyödyllistä, että informaatiota on tarjolla liikaa. Valtioneuvosto katsoo, että informaation antamistapaan, selkeyteen, olennaisuuteen ja yksinkertaisuuteen olisi syytä kiinnittää huomiota sen sijaan, että lainsäädäntöön sisällytetään yhä pidempiä listauksia annettavasta tiedosta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että annettu tai valmisteilla oleva erityissääntely ei ole kaikilta osin johdonmukaista horisontaalisen kuluttajansuojasäädösten peruseriaatteiden kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita se, että eräissä uudempien instrumenttien kuluttajansuojasäännöksissä on rajattu säännöksen soveltamisala elinkeinonharjoittajan koon perusteella. Valtioneuvosto ei pidä myöskään johdonmukaisena ratkaisuna sitä, että samoista kysymyksistä säädetään direktiivillä ja asetuksella.

Yllä esitetyistä lähtökohdista huolimatta valtioneuvosto toteaa, että jotkut kysymykset saattavat vaatia kuitenkin erityiseen ongelmaan puuttuvaa kohdennettua lainsäädäntöä. On perusteltua arvioida esimerkiksi tarvetta ratkaisuille tiettyjen haavoittuvampien kuluttajien, kuten alaikäisten tai ikääntyneiden henkilöiden, suojelemiseksi digitaalisessa ympäristössä.

Valtioneuvosto korostaa vielä lopuksi, että vaikkakin lähtökohtaisesti digitaalisessa ympäristössä on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhtenäiseen sääntelyyn EU:ssa, sopimusehtodirektiivin täytäntöön panemiseksi annetut säännökset ovat kiinteästi kytköksissä kansallisiin sopimusoikeuden säännöksiin ja periaatteisiin. Valtioneuvosto pitääkin tärkeänä, että myös jatkossa sopimusehtodirektiivi säilyy ns. minimidirektiivinä myös silloin, kun kyse on digitaalisessa ympäristössä tehdyistä sopimuksista.

Väittämät, jotka koskevat EU:n kuluttajalainsäädännön joidenkin kohtien parantamista kuluttajien hyödyksi

Mitä tulee väittämään epäreilusti päätöksentekoon vaikuttavista käytänteistä (ns. dark patterns), on huomioitava, että tekniikoita on erilaisia ja eri tekniikoiden osalta on arvioitava, toimivatko nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön säännökset riittävällä tavalla, huomioiden myös verkkoalustojen tarjoajia koskeva uusi digipalvelusäädöksen 25 artikla. Valtioneuvosto katsoo, että tältä osin sääntelytarpeen arviointi on perusteltua.

Sopimusten peruuttamista koskevien väittämien osalta voidaan todeta, että verkkoympäristössä sopimuksen peruuttaminen on yleensä tehty hankalammaksi kuin sopimukseen sitoutuminen. Kyselystä ei käy ilmi, koskeeko väittäjä paitsi sopimusten peruuttamista tietyn määräajan jälkeen sopimuksen tekemisestä myös sopimuksen irtisanomista myöhemmin sopimuksen voimassaoloaikana. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että niin peruuttamisoikeuden kuin irtisanomisoikeuden käyttäminen on kuluttajalle selkeää ja yksinkertaista. Peruutuspainikkeen sisällyttämisestä EU-lainsäädäntöön käydään jo keskusteluja direktiivineuvotteluissa, jotka koskevat rahoituspalvelujen etämyyntiä (COM(2022) 204 final). Peruuttamispainikkeen käyttöönotto ei saisi kuitenkaan merkitä, että kuluttajan mahdollisuudet peruuttaa sopimus muita kanavia käyttäen heikkenevät.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että automaattista sopimuksen uusimista tarkoittavia sopimusehtoja tarkastellaan kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin säännösten valossa ja eräissä tapauksissa tämän kaltaista sopimusehtoa voidaan pitää kohtuuttomana. Lisäksi määräaikaisten sopimusten ketjuttaminen on eräissä tapauksissa kiellettyä kansallisen erityislainsäädännön nojalla. Muistutusvelvollisuutta sopimuksen uusiutumisesta ei siten pidetä kannatettavana.

Väittämään ilmaisesta kokeiluajasta valtioneuvosto toteaa, että harkittavaksi voisi tulla kielto pyytää kuluttajan maksutietoja tämän kaltaisen jakson tilauksen yhteydessä.

Väittämään liittyen personointiin olisi huomioitava, että sopimattomia kaupallisia menetteilyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanosäännökset ja digipalveluasetuksen uudet säännökset sisältävät myös säännöksiä liittyen personointiin. Personoimattomien tarjousten esittämisvaatimus voisi lisätä joissain tilanteissa kuluttajan valinnanvaraa sekä yritysten mahdollisuutta saada tavaransa tai palvelunsa kuluttajan valittavaksi ja olla näin ollen tutkimisen arvoinen kysymys, olemassa oleva soveltuva sääntely huomioiden. Olisi kuitenkin huomioitava myös tietäntyyppisten palvelujen tarjoamisen mahdollisuudet ja se, että joihinkin tuotteisiin tai palveluihin vaatimus personoimattomuudesta ei sovellu.

Mitä tulee mahdollisuuksiin asettaa rajoja pelaamisajalle ja pelaamiseen käytettävälle rahasummalle, niiden tarjoamisen asettamista pakolliseksi kuluttajansuojalainsäädännössä voitaisiin arvioida. Valtioneuvosto kannattaa myös sen arvioimista, olisiko tarvetta vahvemmille ja/tai kohdennetuille kuluttajansuojasäännöksille liittyen pelien sisältämiin satunnaiselementteihin. Näiltä osin olisi perusteltua selvittää esimerkiksi alaikäisten tehokkaampaa suojaamista.

Sosiaalisen median vaikuttajia koskevan kysymyksen osalta valtioneuvosto toteaa, että nykylainsäädännön tarjoaman suojan riittävyttä olisi perusteltua tarkemmin tutkia. Lisäksi tiedottaminen kuluttajansuojalainsäädännön noudattamisesta ja sisällöstä sosiaalisen median vaikuttajille voisi olla tarpeellista.

Valtioneuvosto toteaa, että monessa tilanteessa uuden lainsäädännön sijaan esimerkiksi tiedottamisella, ohjeistuksella ja alan käytänteillä voi olla tärkeä rooli siinä, miten hyvin lainsäädäntö tunnetaan ja ymmärretään.

Pääasiallinen sisältö

Taustaa

Komissio kuvaa kysymyslomakkeessa, että ns. kuluttajansuojan Omnibus-direktiivillä, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/2161 neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/6/EY, 2005/29/EY sekä 2011/83/EU muuttamisesta unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisen ja nykyaikaistamisen osalta, ja digitaalista sisältöä koskevalla direktiivillä,

eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/770 tietyistä digitaalisen sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, puututaan joihinkin kuluttajien digiympäristössä kohtaamiin haasteisiin esimerkiksi suhteessa personoidun hinnoittelun läpinäkyvyyteen, kuluttajien itsensä tekemiin arvosteluihin, ”ilmaisiin” digitaalisiin palveluihin, hakutulosten esittämisjärjestykseen ja verkkomarkkinapaikkojen velvollisuuksiin.

Kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä sisältävät komission kyselyn mukaan lisäksi muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065 digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1925 kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaaliajalla ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (digimarkkinasäädös), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta (KOM(2021) 206 lopullinen) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös), COM/2022/68 final.

Komission mukaan tämän toimivuustarkastuksen yhteydessä tutkitaan, voidaanko voimassa olevien EU:n sääntöjen avulla käsitellä esimerkiksi sellaisia kuluttajansuojaaan liittyviä kysymyksiä kuin kuluttajien haavoittuvuudet, harhauttava suunnittelu (ns. dark pattern -tekniikka), personointikäytännöt, vaikuttajamarkkinointi, sopimusten peruuttaminen, tilauspalvelusopimukset, virtuaalisten esineiden markkinointi (esimerkiksi videopeleissä) ja digitaalisten tuotteiden riippuvuutta aiheuttava käyttö. Siinä arvioidaan, olisiko nykyistä oikeudellista kehystä lujitettava tai yksinkertaistettava kohdennetusti, varmistaen samalla yhdenmukaisuus hiljattain annetun ja tulevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi selvitetään, olisiko mahdollista vähentää sääntelystä aiheutuvaa hallintorasitusta, säästää kustannuksia ja yksinkertaistaa sääntöjä.

Kuten komissio toteaa, kuluttajansuojalainsäädäntöä on muutettu ja annettu lisää viime vuosina runsaasti, osin koskien myös eräitä tässä kyselyssä kuvattuja kysymyksiä. Esimerkiksi digipalvelusäädös sisältää säännökset muun muassa koskien verkkorajapintojen suunnittelua ja järjestämistä (dark patterns), mainontaa verkkoalustoilla, suosittelujärjestelmiä ja alaikäisten suojelua verkossa. Säännösten soveltaminen alkaa helmikuussa 2024. Rahoituspalveluja koskevien etäsopimusten osalta kuluttajaoikeusdirektiivin uudistaminen on parhaillaan neuvoteltavana.

Kuulemisessa esitetyt väittämät

Kysymyssarja sisältää ensin kuluttajalle kohdistetut kysymykset. Sen jälkeen alkaa organisaatioille, kuten järjestöille, viranomaisille ja yrityksille tarkoitettu laajempi kysymyssarja.

Perusteellisemman kyselyn ensimmäinen osa sisältää väittämät kuluttajien tarpeesta vahvalle oikeudelle kehykselle digitaalisessa ympäristössä, nykyisen lainsäädännön tarjoamasta suojasta ja puutteista, siitä noudattavatko verkkokaupanpitäjät nykyistä kuluttajansuojalainsäädäntöä, yhtenäisen EU-lainsäädännön tarpeesta, EU:n lainsäädännön johdonmukaisuudesta ja EU:n nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön yksinkertaistamisesta ja rasitteiden vähentämisestä.

Toinen kysymyssarja sisältää väitteet EU:n kuluttajansuojalainsäädännön vaikutuksesta seuraaviin: kuluttajien saatavilla oleva tieto, yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset, ongelmien ratkaiseminen rajat ylittävissä tilanteissa, kuluttajien suojaaminen sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä, haavoittuvampien kuluttajien suojeleminen, tuotteiden saatavuus ja tuotevalikoima, tuotteiden hinnat, yritysten asiakasmäärä ja tulot, sähköisen kaupankäynnin kasvu ja EU:n yritysten kilpailukyky verrattuna EU:n ulkopuolisiin yrityksiin.

Kolmas kysymyssarja sisältää väittämiä kuluttajalainsäädännön joidenkin kohtien parantamisesta kuluttajan hyödyksi, kuten:

- kuluttajien suojaaminen digitaalisilta käytännöiltä, jotka vaikuttavat epäreilusti päätöksentekoon
- ehtojen hyväksyminen, olisi voitava tutustua yhteenvedoon keskeisistä ehdoista
- sopimusten peruuttamiseen tulisi olla tekninen keino, esim. peruutuspainike
- vahvistuksen saaminen peruutuksesta
- muistutuksen saaminen liittyen digitaalisia tilauksia koskevien sopimusten automaattiseen uusimiseen ja käyttämättä olleisiin tilauksiin
- ilmaiskokeilut eivät saisi edellyttää maksutietoja
- tulisi olla vaihtoehto saada personoimattomia tarjouksia
- tarvitaan enemmän hintojen läpinäkyvyyttä, kun esineet maksetaan esimerkiksi pelinsisäisillä valuutoilla
- tarvitaan enemmän läpinäkyvyyttä liittyen tuotteiden saamisen todennäköisyyteen maksullisesta sisällöstä, kun mukana on satunnaistamiselementti
- tulisi olla mahdollisuus asettaa rajoja esimerkiksi sovelluksensisäisille ostoille
- somevaikuttajien käsitteen selkeyttäminen suhteessa kuluttajiin
- kuluttajien yhteydenottojen käsittelyssä olisi voitava pyynnöstä keskustella ihmisen kanssa
- olisi voitava rajoittaa jälleenmyyjien mahdollisuutta ostaa kuluttajatuotteita automaattisia keinoja käyttäen
- tapahtumalippujen jälkimarkkinoilla olisi sovellettava tarkempia tiedonantovelvotteita
- käsitteen huolellinen ammatinharjoittaminen selkeyttäminen, käsitteiden keskiverto-kuluttaja ja haavoittuva kuluttaja täydentäminen
- todistustaakan siirtäminen elinkeinonharjoittajalle tietyissä olosuhteissa.

Lisäksi kyselyssä voi vastata avoimeen kenttään koskien sitä, miten EU:n nykyistä kuluttajansuojalainsäädäntöä voitaisiin parantaa edellä mainittujen tai muiden seikkojen osalta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Luonnoksesta E-kirjeeksi järjestettiin 12.1.2023 kuulemistilaisuus sidosryhmille ja viranomaisille.

Luonnos E-kirjeeksi on käsitelty kilpailukykyjaoston (EU8) ja viestintäjaoston (EU19) kirjallisessa menettelyssä 17.01. – 19.01.2023.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kuluttajansuojaa.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisiin vaikutuksiin otetaan kantaa siinä vaiheessa, jos komissio etenee julkaisemaan ehdotuksia kyselyssä mainituista seikoista.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyai-
kaistaminen), U 26/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös), U 2/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (digitaaliset sopimukset), U 25/2015 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yh-
denmukaisista säännöistä (datasäädös), U29/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvos-
ton direktiiviksi direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta rahoituspalveluja koskevien etäso-
pimusten osalta ja direktiivin 2002/65/EY kumoamisesta, U56/2022 vp

Asiakirjat

Komission julkinen kuuleminen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digitaalinen-oikeudenmukaisuus-EUn-kuluttajalainsaadan-non-toimivuustarkastus/public-consultation_fi

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Isoaho (OM), johanna.isoaho@gov.fi, 0295150213

Marja Luukkonen Yli-Rahnasto (OM), marja.luukkonen.yli-rahasto@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1569/2022